



Le réfugié dans le droit international durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle

Philippe Rygiel

► To cite this version:

Philippe Rygiel. Le réfugié dans le droit international durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle. Nicolas Beaupré, Karine Rance. Arrachés et déplacés. Réfugiés politiques, prisonniers de guerre, déportés, 1789-1918, Presses universitaires Blaise-Pascal, pp.64-79, 2016, 978-2-84516-737-7. halshs-01354042

HAL Id: halshs-01354042

<https://shs.hal.science/halshs-01354042>

Submitted on 17 Aug 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le réfugié dans le droit international durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle, in Nicolas Beaupré, Karine Rance (dir.), *Arrachés et déplacés. Réfugiés politiques, prisonniers de guerre, déportés, 1789-1918*, Clermont, 2016, Presses universitaires Blaise Pascal, pages 64-79.

Résumé — Nous examinons ici les usages des notions d'asile et de refuge dans le droit international au cours de la période qui va des années 1870 à la veille de la Première Guerre mondiale. Nous utilisons comme point d'observation l'Institut de droit international qui les aborde surtout à l'occasion de la discussion des clauses de non extradition qui figurent dans les traités d'extradition. L'examen de ces débats montre que les représentants des principales puissances s'entendent tout au long de la période pour combattre la définition d'un droit au refuge dont pourraient se prévaloir les proscrits tout en défendant la possibilité pour chaque état de protéger les opposants aux régimes autoritaires. Cet équilibre est remis en cause cependant par la vague anarchiste de la fin du siècle qui conduit à exclure des bénéficiaires possibles de la protection d'un état libéral les opposants à cet ordre.

Mots-clés — refuge, extradition, asile, droit, anarchisme, libéralisme, proscrits, Europe, XIX^e siècle.

Abstract — This chapter deals with asylum and refuge in international law between the 1870's and the First World War. I will focus on the Institute of International Law, which tackles those issues mainly while discussing the extradition clauses of international treaties. The close observation of the debates shows that the representatives of the major European states agree during this period to fight the definition of asylum right that the refugees could use, while defending the possibility for each state to protect the opponents of authoritarian regimes. This unstable equilibrium is challenged by the anarchist wave at the end of the 19th century, which leads to the exclusion of these opponents of the liberal regimes out of the potential beneficiaries of any liberal state's protection.

Keywords — Refuge, extradition, Asylum, Right, Anarchism, Liberalism, Political Exiles, Europe, 19th Century.

Se proposer d'étudier la notion de refuge - et la définition du réfugié - dans le droit international de la seconde moitié du dix-neuvième siècle est une idée étrange. Aux dires des meilleurs auteurs, le droit international, dès lors qu'il s'agit de migrations internationales et de refuge est, aujourd'hui encore, de peu de portée¹; De plus, selon les internationalistes de la fin du dix-neuvième siècle, l'idée même d'un droit à l'asile ou au refuge « qui appartiendrait à des particuliers envers un état » est une « hérésie anti-juridique » que ne peut expliquer qu'« une perversion d'idées ou de sentiments assez singulière² », selon les termes d'Alphonse Rivier, l'un des premiers secrétaires généraux de l'institut de droit international. Nous nous proposons de plus d'explorer ici cette question en nous appuyant sur les travaux d'une assemblée de juristes dont le meilleur connaisseur considère qu'ils sont, au mieux, d'ardents utopistes, au pire d'impuissants apologues de l'ordre existant³, qui n'est alors guère favorable à ceux qui sont en butte aux persécutions.

Il me faut donc, avant de mettre en évidence ce que selon moi nous apprennent ces débats, fournir quelques explications et en particulier dire quelques mots de ces juristes et de leur organisation. Je m'intéresse ici aux débats qui prirent place au sein de l'institut de droit international entre le début des années 1870, moment de la fondation de l'institut et la fin des années 1890, les notions étudiées ici n'apparaissant plus au cours des décennies suivantes. L'institut est un organisme né à Gand en 1873, dont les fondateurs sont issus des mouvements pacifistes bourgeois de la période précédente qui entendent fonder la paix et civiliser le monde par le moyen des progrès de la science du droit. Ces hommes sont des juristes donc, provenant en majorité des états de l'Europe de l'ouest. Pour la

1 Dauvergne Catherine, « Migration and the Rule of Law in Global Times », *The Modern Law Review*, vol. 67, numéro 4, juillet 2004, pp. 588-615.

2 Rivier Alphonse, *Principes du droit des gens*, Paris, Arthur Rousseau, 1896, volume 1, p. 376

3 Koskenniemi Marti, *From Apology to Utopia, The Structure of International Law Argument*, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki, 1989.

plupart ils sont juristes, professeurs d'université, libéraux, pacifistes et appartiennent à une bourgeoisie au moins cossue. Ils vont, à partir de 1873 se réunir, tous les deux ans en moyenne, dans une grande ville d'Europe afin de discuter de questions de droit international. Souvent, à l'issue de ces rencontres, ils adoptent des résolutions, généralement par consensus, qu'ils proposent ensuite à l'opinion éclairée de l'Europe et aux chancelleries. Cette pratique, qui ne les différencie guère de multiples associations ou réseaux internationaux qui émergent durant le dernier tiers du dix-neuvième siècle, n'est pas aussi anodine qu'il y paraît. Nous trouvons en effet parmi eux des diplomates influents et des politiques connus, dont Rollin-Jaequemyns, l'un des fondateurs et qui fut ministre de l'intérieur du royaume de Belgique, Tobias Asser, longtemps l'un des principaux inspirateurs de la diplomatie néerlandaise⁴, Mancini, patriote italien, plusieurs fois ministre et l'un des inspirateurs de la constitution du jeune royaume d'Italie et pour la France Louis Renault, durant plusieurs décennies, l'inamovible patron du service juridique du quai d'Orsay⁵.

De même, la lecture des résolutions adoptées permet-elle de noter que certaines des résolutions de l'institut jettent les bases d'accords ratifiés par les représentants des puissances européennes au début du vingtième siècle. Les conventions de droit international privé signées à la Haye au début du vingtième siècle peuvent ainsi être considérées comme les fruits, quoique leur maturation soit lente, des travaux entamés dans le cadre de l'IDI au début des années 1870⁶. Ils sont enfin volontiers considérés par leurs successeurs comme les fondateurs du droit international moderne⁷.

L'institut de droit international donc n'est pas seulement une association savante, mais très vite un forum juridique européen au sein duquel sont explorées les possibilités d'accords internationaux sur des sujets très divers, qui vont de l'arbitrage international aux fondements d'un droit aérien international.

L'IDI n'est pas à la fin du dix-neuvième siècle la seule organisation de ce type, mais elle est, sur le continent européen, la plus ancienne, la plus prestigieuse et la plus influente. Elle constitue donc un bon point d'observation pour qui veut définir ce que recouvre pour les chancelleries européennes la notion de refuge ou celle de réfugié. Si en effet il n'existe pas pour les juristes de l'IDI de droit à l'asile, les termes d'« asile » et de « refuge » n'en reviennent pas moins souvent dans les débats de cette assemblée (cf. document ci-dessous).

4 Van Vollenhoven, C., « Holland's International Policy », *Political Science Quarterly*, Vol. 34, No. 2 juin, 1919, pp. 193-209, ici p. 195.

5 Fauchille, Paul, *Louis Renault (1843-1918): Sa Vie, son oeuvre*, Pedone, Paris, 1918.

6 Rygiel Philippe, *Une impossible tâche ? L'institut de Droit International et la régulation des migrations internationales, 1870-1920*, thèse HDR, Paris I, 2011.

7 Koskenniemi Martti, *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law, 1870-1960*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, première édition 2001

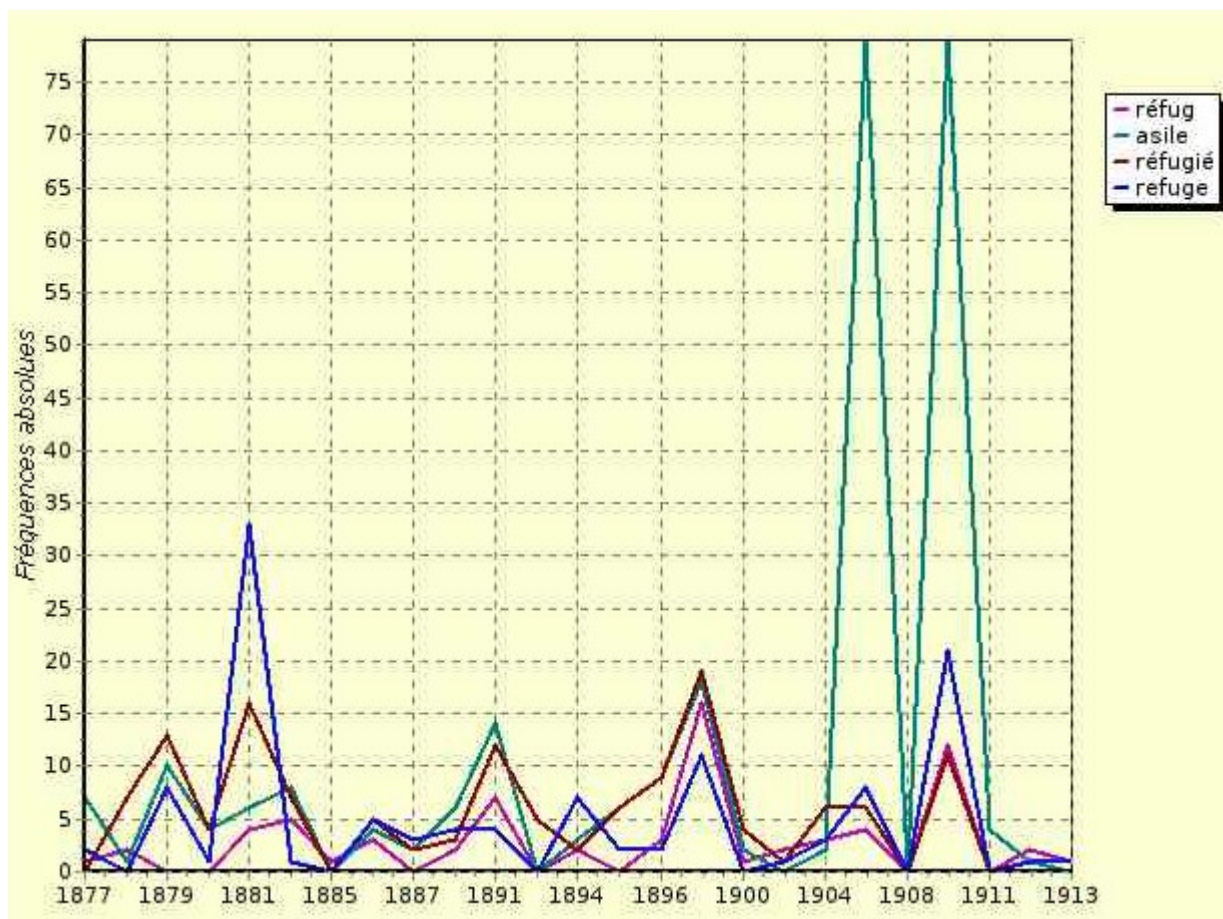


Figure 1 :
*Nombre d'apparition des formes verbales dérivées d'asile et de refuge dans les volumes de l'Annuaire de l'Institut de Droit International*⁸

Le contexte d'emploi de ces termes permet de mieux comprendre cet apparent paradoxe. Les termes « asile », « refuge » et « réfugié » apparaissent généralement en conjonction avec les termes du vocabulaire maritime (port, mer, navire) ou ceux évoquant l'extradition, ce qui exprime leur apparition à l'occasion de débats ayant pour objet les procédures d'extradition, la guerre maritime, ou bien encore le statut juridique des navires de guerre et des légations. Ces associations, pour étrange qu'elles nous semblent au premier abord, nous sont ici utiles. Ces débats nous permettent de comprendre le sens donné alors à ces termes et manifestent également l'accord quasi unanime des participants à cette définition, tout au long de la période qui va jusqu'à la première guerre mondiale. En 1894, ainsi, Richard Kleen, juriste scandinave, commentant le projet de déclaration relatif à l'extradition affirme qu'« aucun État indépendant ne peut être forcé contre sa propre volonté d'ouvrir son territoire comme asile à des fuyards étrangers⁹ », avant de tirer argument, lors de la même session, de ce qui apparaît alors comme une évidence partagée, pour s'opposer à un projet de texte relatif au régime des eaux territoriales - question dont il apparaît comme l'un des spécialistes au sein de l'I.D.I. - qui octroie à tous les navires sans distinction » « un droit de passage inoffensif par la mer territoriale¹⁰ ». Considérant la formule « théoriquement inexacte », il fait remarquer qu'« on est souverain ou on ne l'est pas. Un État peut s'opposer à ce qu'un fait se passe sur son territoire; il en doit être de même sur la mer territoriale. Un État a le droit de déterminer, d'après sa législation interne, si oui ou non il y aura sur son territoire des lieux de refuge ou d'asile ; de même,

⁸ Peu après sa création, l'institut de droit international se dote d'un annuaire, vite volumineux, qui offre à ses lecteurs des informations sur la vie de l'organisation mais aussi une transcription des débats tenus en son sein. La figure ci-dessus est obtenue à l'aide du logiciel Lexico 3 de l'université Paris 3 (<http://www.tal.univ-paris3.fr/lexico/lex3-10pas/index.htm>).

⁹ *Annuaire I.D.I.*, vol. 13, 1894, p. 13.

¹⁰ *Idem*, p. 303.

il doit pouvoir régler le passage dans ses eaux territoriales¹¹». La clé de la discussion, ainsi que le constate l'un de ses interlocuteurs, est « d'avoir appelé souveraineté le droit reconnu à l'État riverain sur la mer territoriale¹²», ce qui a pour conséquence de permettre de concevoir, au bénéfice de l'État riverain, un droit sans bornes de régler le passage sur cet espace et légitime la position de Kleen qui fait de l'asile, attribut incontesté de la souveraineté, le symbole du droit inconditionné de l'État à réglementer le passage sur son territoire. La force de cette évidence apparaît alors dans le fait que ses contradicteurs ne peuvent aller contre qu'en affaiblissant la portée de la souveraineté de l'État lorsqu'elle porte sur des étendues maritimes, du fait de la nature de ces dernières, ce que tente lors de la même session le juriste britannique Lord Barclay qui affirme que « le droit de souveraineté sur la mer n'est point absolument le même que celui qui porte sur la terre ferme ; c'est une ligne purement imaginaire qui sépare la mer territoriale de la haute mer¹³ ».

Le droit d'asile ainsi est, dans le contexte qui nous occupe, le droit inconditionné reconnu à une puissance souveraine d'étendre sa protection à un individu présent sur son territoire, un attribut donc de la souveraineté, qu'il n'est point besoin d'établir, mais sur les conditions d'exercice duquel il convient de s'interroger à chaque fois que sont précisées les limites de la souveraineté étatique. Les juristes de l'IDI vont ainsi au cours de la période se prononcer sur la possibilité pour un individu d'obtenir l'asile dans les locaux d'une légation¹⁴ ou à bord d'un navire militaire mouillant en port neutre¹⁵.

Les débats au cours desquels apparaissent les termes refuge et réfugiés sont d'une autre nature, portant sur l'extradition, pratique ancienne, mais qui change de sens au cours de la période. Si depuis la période moderne, il est admis qu'un souverain puisse remettre à une autre puissance un criminel que celle-ci pourchasse, la pratique n'a pas d'autre sens que celle d'un échange de bons procédés - *comitas gentium* en langage de juriste - et elle concerne longtemps surtout les opposants politiques et les déserteurs que l'on s'échange assez volontiers¹⁶, cependant qu'il arrive, en certaines régions voisines, mais dépendant de souverainetés différentes, que les autorités locales poursuivent de conserve de menus criminels¹⁷.

La naissance de régimes libéraux en Europe se traduit par les refus opposés par ceux-ci - l'Angleterre dès le début du dix-neuvième siècle, puis après 1830 la Belgique, et de façon plus chaotique la France - de livrer aux représentants des régimes autoritaires des opposants s'étant réfugiés sur leur territoire. Il semble que la France soit le premier pays d'Europe continentale à expliciter cette règle, par une circulaire datée du 5 avril 1831 affirmant que le gouvernement français n'accorderait plus à l'avenir d'extradition en matière politique¹⁸. Il faut attendre cependant 1833 pour que ce principe soit inscrit dans le texte de conventions d'État à État, avec les accords entre la France et la Suisse et entre la France et la Belgique¹⁹. L'extradition tend alors à ne plus

11 *Idem*, p. 304.

12 *Idem*, p. 307.

13 *Idem*, p. 305.

14 *Annuaire I.D.I.*, vol 11, 1891,

15 *Annuaire I.D.I.*, vol. 17, 1898,

16 Les conventions pré-révolutionnaires, nombreuses, ne portent pas alors le titre de conventions d'extradition mais, telle celle du 16 décembre 1756, signée avec l'impératrice de Hongrie et de Bohême de « convention pour la restitution réciproque des déserteurs ». Archives du ministère des affaires étrangères, contentieux 825. Elles sont cependant nommées telles par les jurisconsultes du siècle suivant et les conventions d'extradition négociées alors sont considérées comme actualisant ces conventions anciennes. Le négociateur français de la convention d'extradition de 1817 avec le Piémont-Sardaigne fait ainsi de la convention sur la remise des déserteurs de 1723 « la première convention de ce genre qui ait été conclue entre les deux cours », « Note pour monsieur le ministre sur le projet d'une convention à conclure pour l'extradition des déserteurs », s.d. circa 1816, AMAE contentieux 825.

17 Catherine Denys, « Qu'y avait-il avant le droit d'extradition ? Droit de suite et échanges frontaliers de déserteurs et de criminels au 18^e siècle », *Histoire et droit de l'extradition : héritages et innovations*, colloque Lille, 12 avril 2013.

18 Reale Egidio, « L'asile diplomatique », *Recueil des cours de l'académie de droit international de La Haye*, volume 63, 1938/1, pp. 469-602, p. 550

19 Daniel Nicolas Nelson, *La coopération juridique internationale des démocraties occidentales en matière de lutte*

concerner que les criminels de droit commun à l'exclusion, de plus en plus explicitement formulée des opposants politiques et des déserteurs. Dès les premiers temps ainsi de la monarchie de juillet, les nouvelles autorités avisent les « diverses légations représentées à Paris » de la « cessation de tous les cartels d'échange », du fait de « l'abolition du système d'extradition des déserteurs²⁰ ». Contemporain du renoncement à l'extradition des réfugiés politiques, cet abandon se comprend en référence à celui-ci. Ainsi que l'écrit en 1850 au ministre l'ambassadeur de France en Espagne, on ne saurait inclure dans un traité d'extradition la possibilité d'extrader des déserteurs :

« (...) la mise ne vigueur d'une semblable disposition serait une porte ouverte à d'interminables contestations entre les deux gouvernements. Rien ne serait plus difficile en effet que de décider du caractère politique ou non politique du militaire dont l'extradition serait demandée, et il vous semblera je n'en doute pas, impossible d'insérer dans notre traité une clause d'une application aussi litigieuse²¹ ».

Cette transformation s'accompagne d'une codification de la pratique, particulièrement lors du dernier tiers du dix-neuvième siècle, qui voit se multiplier les traités bilatéraux et les lois qui en droit interne codifient cette pratique. Avant 1870, le Royaume-Uni n'est lié que par trois traités d'extradition ; ses représentants en paraphent 34 entre 1870 et 1910²². En matière législative, l'Angleterre, qui adopte un premier *extradition act*, en 1870, qui mentionne explicitement l'impossibilité d'extrader un fugitif poursuivi pour un crime politique, fait figure de pionnière.

Plusieurs des membres de l'IDI participent à cette redéfinition de l'extradition. En France Louis Renault, en tant que membre de la commission du contentieux rédige en 1890, avec Féraud-Giraud, également membre de celle-ci et de l'IDI, le rapport commandé par le ministre des affaires étrangères sur l'opportunité de l'adoption d'un texte de loi réglant l'extradition²³. En Italie, c'est Mancini, alors ministre, qui institue en 1881 la commission chargée d'élaborer une loi d'extradition²⁴. C'est alors en hommes particulièrement bien informés que les membres de l'IDI se saisissent, dès les débuts de l'institut, de la question, de fait brûlante pour les chancelleries depuis le milieu du siècle : outre qu'elles sont alors fort occupées à négocier les clauses de multiples traités d'extradition, une demande d'extradition peut susciter à l'intérieur de vives émotions politiques, mais aussi provoquer de fortes tensions diplomatiques en cas de refus. Au milieu des années 1860 s'opposent ainsi, au Canada, partisans et adversaires de l'extradition des participants au « Saint-Albans Raid », confédérés menant depuis le territoire canadien des attaques contre les états nordistes. A ceux, sympathisants du sud, pour lesquels on en saurait livrer ces hommes auxquels sont reprochés des actes politiques, répondent les partisans de leur extradition, sensibles aux pressions du grand voisin du sud ou indignés par les pratiques des combattants sudistes²⁵. Quelques décennies plus tard c'est le sort des communards, dont Favre demande systématiquement l'extradition²⁶, puis celui des opposants à la dictature tsariste qui déchaînent les passions et en ce dernier cas suscitent des conflits diplomatiques.

Le premier écho de ces évolution est au sein de l'institut un rapport, préparé par un jurisconsulte suisse, Charles Brocher, qui est livré en 1878 et discuté en 1879.

Le rapport de Brocher est d'inspiration très libérale. Il transpose à l'échelon international les valeurs

contre le terrorisme, L'Harmattan, Paris, 1987, p. 132

20 « Note au ministre. Direction politique numéro 36. Sur l'extradition des déserteurs », *circa* 1833, AMAE contentieux 825.

21 « Ambassade de France en Espagne, direction politique numéro 54, 12 juillet 1850 », AMAE contentieux 821.

22 Shearer Ivan Anthony, *Extraditions in international law*, Manchester University Press, Manchester, 1971, p. 15.

23 Procès verbal de la réunion du comité consultatif du contentieux du 9 juillet 1890, AAE Contentieux 120.

24 *Atti della Commissione Ministeriale (Mancini) per lo studio e la compilazione di un progetto di legge sull'estradizione*, Rome, 1885,

25 Wiggins Bradley, « A carnival of crime on our border': International Law, Imperial Power, and Extradition in Canada, 1865–1883 », *The Canadian Historical Review*, 90, 4, décembre 2009, pp. 639-669.

26 La circulaire Favre demandant aux représentants français en Europe de partout travailler à l'extradition de tous les « individus compromis dans l'attentat de Paris » est reproduite dans Michel Louise, *La commune*, Stock, Paris, 1978, première édition 1898, pp. 366-367.

et les pratiques de l'état suisse qui « seul état libéral issu victorieux des révolutions de 1848²⁷ » offre l'asile aux quarante-huitards battus, puis aux insurgés polonais de 1863 et aux Communards, qui y jouissent de fait d'une véritable liberté d'expression et de réunion. Il sanctifie donc le refus d'extrader l'homme poursuivi pour des raisons politiques « une des choses qui font le plus d'honneur à notre civilisation moderne²⁸ » et propose une définition très extensive du délit politique au motif que l'acte politique « porte le plus souvent atteinte au droit commun²⁹ ». Enfin, au rebours de ce que prévoient les clauses de plusieurs traités d'extradition, il considère que « le régicide sera généralement un crime politique », ce qui doit conduire, si la motivation de l'acte est politique, à refuser l'extradition d'un régicide ou d'une personne ayant attenté à la vie du souverain³⁰.

Ces positions suscitent de virulentes oppositions, dont le plus énergique porte-parole est Frédéric de Martens, jurisconsulte russe, dont les rapports avec la diplomatie tsariste sont étroits. Il considère qu'en matière d'extradition des criminels politiques, la logique a abandonné Brocher et qu'il propose une pure construction théorique qui ne saurait être acceptée dans le contexte présent par les représentants des États.

Il refuse en particulier que le fait politique puisse être défini uniquement en référence à l'intention de son auteur et donc que le régicide puisse être traité autrement que comme un crime, position qu'il justifie par l'examen de la législation existante, en particulier de la loi belge de 1856 et en s'aidant de l'autorité des jurisconsultes anglais membres de la commission royale consacrée à l'extradition réunie en 1877, qui ont conclu que : « La guerre civile (...) et l'insurrection se produisent ouvertement, en plein jour, et peuvent ou ne peuvent pas être justifiées ou excusées par les circonstances; mais l'assassinat, ou toute espèce de crime révoltant (*revolting crimes*), ne perd rien de son atrocité par sa connexion avec un but politique³¹. ».

La position de de Martens n'exprime cependant pas seulement un écart de doctrine, ou sa propre indignation morale. Il défend de fait des conceptions qui sont celles de la diplomatie russe, irritée de la protection accordée par plusieurs pays occidentaux à quelques irréductibles opposants à la dictature tsariste qui s'engagent alors dans l'action violente³², et soucieuse surtout d'obtenir qu'on lui remette ses opposants réfugiés à l'étranger ou qu'à tout le moins il ne puissent, depuis leur exil, continuer leur activité politique.

Il lui faut éviter cependant de remettre en cause le principe de l'asile politique, admis au sein de l'Institut et inscrit dans les conventions d'extradition que signent alors les états européens. Il prend soin donc de manifester son adhésion à ce principe, tout en louant le rôle historique joué par les États qui y sont les plus attachés ; ceux aussi avec lesquels la diplomatie russe est la plus susceptible d'avoir maille à partir écrivant :

« (...) Personne ne saurait nier les services rendus par des États comme l'Angleterre, la Belgique et la Suisse à la cause de l'humanité en donnant un asile aux réfugiés politiques persécutés par la haine et la jalousie des partis. Le « droit d'asile » a joué un grand rôle dans l'histoire de la civilisation européenne. Il a contribué à sauver la vie d'hommes tels que Thiers, Manin, Victor Hugo, Proudhon, M le comte d'Andrassy (etc). Jusqu'à ces derniers temps le droit d'asile a été le boulevard contre lequel se brisaient les passions politiques et la haine implacable portée aux aux “vaincus politiques”³³ ».

Mais, poursuit-il, ceux qui aujourd'hui se réclament de ce principe pour obtenir la protection des États d'Europe occidentale n'en sont pas dignes. Ils ne sont pas des réfugiés politiques, dont « le nombre diminue tous les jours », mais des criminels politiques dont les effectifs augmentent, « dans des proportions effrayantes » - criminels à la fois parce qu'ils commettent des actes odieux, mais

27 Arlettaz Gérard et Sylvie, *La Suisse et ses étrangers*, Antipodes, Lausanne, 2004, p. 38

28 *Annuaire IDI*, vol. 3-4 1879-1880, p. 205.

29 *Annuaire abrégé IDI*, vol 1, p 37.

30 *Idem* p.377.

31 « Reports of the Royal Commission on Extradition », *Parliamentary Papers*, 1878, vol. 24.

32 Sur la première vague de terrorisme politique en Russie on pourra voir, Bergman Jay, « Vera Zasulich, the Shooting of Trepov and the Growth of Political Terrorism in Russia, 1878-1881 », in Rapoport David C. (Ed.), *Terrorism, Critical Concepts in Political Science*, Routledge, Londres, 2006, pp. 215-236.

33 *Annuaire I.D.I.*, volume 3-4, tome 1, 1879-1880.

aussi parce qu'ils ne sont pas des libéraux ayant « pour mobile de leurs actions l'attachement intime à une certaine forme de gouvernement, une dévotion profonde à une dynastie détrônée ou un dévouement sincère à la loi qu'un dictateur ou la force brutale foulait aux pieds », mais de dangereux adversaires de l'ordre social car « ce n'est pas l'état des choses actuel de l'un ou de l'autre des pays européens qui est le but des attaques de ces criminels, c'est à l'ordre général, c'est au principe de gouvernement, c'est à la civilisation européenne que les Muncasi, les Passanante, les Hödel, les Nobiling et les Soloviev ont déclaré une guerre à outrance³⁴ ». En conséquence, « il paraît impossible de reconnaître le droit d'asile aux membres de l'Internationale, aux membres de la Commune, aux nihilistes ou socialistes qui, par le meurtre et l'incendie, aspirent, non pas au remplacement d'une forme de gouvernement par une autre, mais à l'anarchie et au triomphe des instincts bestiaux de l'homme³⁵ », puisqu'ils ne sont pas des opposants politiques, mais « des ennemis de tout ordre public³⁶ », incarnations de « l'ubiquité du mal », ennemis communs de tous les États.

Dans l'impossibilité d'accorder ces points de vue, les juristes présents renvoient la discussion à la session suivante, qui se tient en 1880 à Oxford. Un nouveau rapport, signé de Louis Renault, sert de base aux discussions. Celui-ci, sur le point qui nous occupe, pose d'abord que le principe de la non-extradition pour des crimes politiques est généralement admis, avant de concéder que déterminer la portée de ce principe est particulièrement difficile, parce qu'il n'a pas été possible de parvenir à un accord sur la définition du crime politique, mais aussi parce que se pose nécessairement la question de la connexité des actes politiques à des délits de droit commun. Il écrit : « Pratiquement il y a peu de faits constituant des crimes ou délits exclusivement politiques, c'est-à-dire portant atteinte seulement à des droits et à des intérêts politiques³⁷ ». Or ces actes peuvent faire l'objet d'une unanime condamnation morale, ce qui a conduit à ce que « des individus accusés des faits les plus odieux, d'assassinats, d'incendies, ont bénéficié de l'asile assuré par la civilisation moderne aux réfugiés politiques³⁸ », allusion directe aux communards. Ces attendus le conduisent à proposer une sorte de motion de synthèse, autorisant une certaine souplesse, aux termes de laquelle « les faits qui réunissent tous les caractères de crimes de droit commun (assassinats, faux, vols, etc.), ne doivent pas être exceptés de l'extradition à raison seulement de l'intention politique de leurs auteurs », gage donné aux partisans d'une définition restrictive de l'acte politique, manière de qualifier les actes des opposants poursuivis par leur répertoire d'action et non par la nature des buts poursuivis. La posture peut être lue comme l'illustration de l'inscription des juristes de l'I.D.I. dans une tradition libérale, qui ne peut définir le criminel par son opinion, ou le produit du souci de faire oeuvre pérenne en ne définissant pas une règle en référence seulement à une conjoncture, mais ne provient pas d'une difficulté à s'entendre sur les cibles de ces mesures. Tous sont ici d'accord sur l'identité des ennemis de l'ordre : nihilistes, communistes, socialistes et anarchistes sont clairement et explicitement identifiés comme tels. Même Brocher, ardent défenseur du droit d'asile, voit dans le nihilisme une branche du « grand mouvement socialiste européen et américain » qui fait peser un grand « danger (...) pour l'humanité civilisée toute entière³⁹ ». Cette identification de toutes les parties du mouvement ouvrier et socialiste à une menace contre la civilisation, souvent associée à une criminalisation de celui-ci, fait alors figure de topos au sein de l'I.D.I., tant le thème est repris en termes souvent presque identiques par de nombreux membres et rarement contesté. Renault précise cependant, manière de ne pas trop affaiblir la protection apportée aux auteurs de délits politiques, « exagération en sens inverse⁴⁰ », que dans le cas d'une guerre civile ou d'une insurrection « il faudra voir si l'acte imputé à l'individu réclamé serait légitimé par l'état de guerre : l'insurrection

34 *Annuaire I.D.I.*, volume 3-4, tome 1, 1879-1880, p.269.

35 *Idem.*

36 *Idem.*

37 *Annuaire I.D.I.*, volume 5, 1882, p. 84.

38 *Idem.*, p.83.

39 *Annuaire I.D.I.*, vol. 3-4, 1879-1880, tome 1, p. 264.

40 *Annuaire I.D.I.*, vol. 5, 1882, p.84.

doit alors le couvrir au point de vue de l'extradition⁴¹ ». De plus, si la situation politique du pays requérant « avait fait établir des tribunaux extraordinaires, des juridictions exceptionnelles, si les droits de la défense étaient compromis, on comprendrait qu'on s'abstînt de lui livrer les individus mêlés aux troubles politiques, quelque odieux que fussent les faits qui leur seraient reprochés⁴² ». Malgré de très vifs débats, les positions de Renault, assorties de quelques amendements, qui ont pour effet de renforcer la protection des opposants en fuite, sont adoptées par l'institut. La voie empruntée apparaît au final celle d'un libéralisme prudent, dont le flou de certaines formules réserve la possibilité d'interprétations multiples tempéré par la peur sociale et l'existence d'États autoritaires qui, pour avoir conservé de nombreux traits d'Ancien régime, n'en sont pas moins des membres permanents et légitimes du concert des nations européennes dont l'I.D.I. entend exprimer l'esprit, ou expliciter les règles.

Le contexte d'Oxford explique en partie ce libéralisme relatif. Les juristes britanniques y sont présents en nombre et la pratique libérale de l'asile y est vigoureusement défendue par von Arntz et Pierantoni, juristes prestigieux, membres influents de l'institut et vétérans des luttes libérales qui durent, l'un comme l'autre, s'exiler pour prix de leur engagement. Le premier, né à Clèves en 1812, est poursuivi en 1834 pour haute trahison du fait de ses activités politiques. Il doit s'exiler en Belgique. Député à l'assemblée constituante en 1848, il y siège à gauche, avant de devoir reprendre le chemin de Bruxelles après la dissolution des chambres⁴³. Le second, fervent défenseur de l'unité italienne, fut en sa jeunesse un garibaldien qui participa à la bataille de Volpurno avant de se réfugier à Turin.

Les opposants cependant ne désarment pas. Albéric Rolin, juriste belge et membre de l'institut entame immédiatement une campagne afin d'obtenir une révision des règles d'Oxford destinée à faire adopter une définition beaucoup plus restrictive du crime politique. Après plusieurs échecs, il parvient, soutenu par son frère, Gustave Rolin-Jaequemyns, fondateur de l'institut, à imposer un nouveau débat qui prend place à Genève en 1892.

Rolin admet le principe de la non-extradition des auteurs de délit « purement politique », exception que l'article 2 étend aux délits liés à une activité politique soit, selon la terminologie de Rolin, les délits mixtes - constituant simultanément un délit politique et un délit commun - et les délits connexes, c'est à dire les délits communs commis dans un but politique, à moins que ceux-ci ne fassent partie des « crimes les plus graves au point de vue de la morale et du droit commun⁴⁴ ».

L'énumération de ces derniers est fort longue incluant les « mutilations et les blessures graves volontaires » ainsi que, pour ce qui est des atteintes à la propriété, les explosions et les inondations. Un article 3 atténue quelque peu la portée de cette énumération en prévoyant que si les actes ont été commis au cours d'une insurrection ou d'une guerre civile, ne pourront être extradés que les auteurs d'« actes de barbarie odieux et de vandalisme inutile⁴⁵ ». L'article 4 du projet exclut de la liste des délits politiques tous ceux qui ne sont pas « dirigés contre tel État déterminé, ou contre telle forme de gouvernement mais contre les bases de toute organisation sociale⁴⁶ », Rolin précisant dans l'exposé des motifs qu'il faut entendre par là ceux dont les auteurs remettent en cause les « grandes bases communes » des sociétés : « le respect de la propriété, de la liberté individuelle, de la vie humaine⁴⁷ » et citant Ravachol, dont l'arrestation et le procès en 1892 fascinent et suscitent les passions dans toute l'Europe, il fait ainsi des anarchistes les premières cibles de ce projet.

Le projet, discuté lors de la séance du 8 septembre 1892, rencontre quelques résistances, mais Rolin l'emporte et même le texte adopté définit plus largement encore qu'il ne l'avait proposé les actes permettant d'extrader l'auteur d'un délit mixte, en raison de l'adoption d'un amendement proposé par Rivier - alors engagé dans les débats relatifs à l'élaboration de la loi suisse sur l'extradition dont il

41 *Idem*.

42 *Idem*.

43 Prins Adolphe, « Notice nécrologique de M. Arntz », *Annuaire I.D.I.*, volume 18, 1885, pp. 30-34,

44 *Annuaire abrégé I.D.I.*, tome 3, p. 106.

45 *Idem*, p. 107.

46 *Idem*, p. 109.

47 *Idem*, p. 109.

entend qu'elle rompe avec un libéralisme à ses yeux excessif⁴⁸ - qui propose que l'on comprenne parmi ces actes, non pas « les attentats les plus graves aux propriétés », mais l'ensemble de ceux-ci. Malgré la vive réaction de Fiore et de Féraud-Giraud qui, ne conçoit pas que l'on puisse « assimiler à l'incendie d'une maison habitée celui d'une cabane inhabitée ou l'inondation causée par imprudence », l'amendement de Rivier, auquel se rallie Rolin, est adopté, au motif qu'avec les moyens de destruction actuels, « la possibilité toujours existante d'un préjudice considérable imprime à ces infractions un caractère de gravité considérable⁴⁹ ». C'est donc, sous l'impulsion d'un représentant des juristes belges, un texte bien plus prudent que les thèses d'Oxford, et qui définit de façon très restrictive le réfugié politique - qui est celui dont on ne saurait ordonner l'extradition - qu'adopte l'I.D.I., qui ne reviendra pas sur cette matière avant la Première Guerre mondiale.

Plusieurs lectures de cet épisode sont possibles. L'une insisterait sur le rôle joué par Rolin et plus généralement les membres belges de l'institut et renvoie donc au contexte belge. Les élites de la jeune Belgique, état libéral issu de la flambée révolutionnaire de 1830, font du droit d'asile un symbole, à la fois de leur solidarité avec leurs frères d'armes européens vaincus et du nouvel ordre libéral, en particulier « de la relation entre l'individu et l'État qu'il institue⁵⁰ », tout en observant parfois une certaine prudence, qui se traduit par le souci de voir les réfugiés observer une neutralité politique réelle du fait de la situation de ce seul et quelque peu fragile îlot libéral sur un continent dominé par des puissances conservatrices. Si la Belgique, au cours des décennies suivantes, ne permet pas à tous les proscrits de demeurer sur son sol - ainsi Karl Marx doit gagner l'Angleterre - le principe de la non-remise d'un opposant politique au gouvernement de son pays d'origine apparaît intangible. Le montre le choix de la frontière par laquelle il quitte le pays, laissé au réfugié contraint de poursuivre son errance. Cependant, à partir des années 1860, les choses changent. Le mouvement socialiste naissant inquiète une Belgique devenant de plus en plus conservatrice et ses dirigeants redoutent que des agitateurs étrangers ne viennent le renforcer, sous le couvert du droit d'asile. Les réfugiés, plus nombreux, ne sont plus pour les dirigeants belges des frères d'armes malheureux, mais les fourriers possibles de la subversion de l'ordre social, ce que manifeste l'accueil fort peu enthousiaste que reçoivent les Communards, dont le gouvernement tente d'endiguer le flot⁵¹. Ils conservent malgré tout, lorsque les autorités les expulsent, le droit de choisir la frontière par laquelle ils quitteront le territoire belge, comme à cette époque tous les autres étrangers expulsés ou refoulés du royaume, de façon à ce que leur départ ne puisse être considéré comme une extradition. Une nouvelle inflexion se produit au cours des années 1880, marquées par le recul des valeurs

48 Depeigne Joseph, *Examen de quelques problèmes sur l'extradition. Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée du 17 octobre 1892*, Bibliolife LLC, 2009, Charleston, pp. 40-41.

49 *Idem*, p. 117.

50 Caestecker Frank, « Les réfugiés et l'État en Europe occidentale pendant les XIX^e et XX^e siècles », *Mouvement Social*, 225, octobre 2008, p 9.

51 Caestecker Frank, *Alien Policy in Belgium, 1840-1940. The creation of Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens*, Berghan Books, New-York/ Oxford, 2000. p. 31.

libérales classiques au sein de la classe dirigeante belge. Le refus de la Hollande et de l'Allemagne de recevoir toujours plus d'étrangers expulsés de Belgique amène les autorités belges à renoncer en 1885 à offrir aux étrangers expulsés le choix de la frontière de départ. Seuls les réfugiés conservent cette faculté, mais la définition alors donnée de cette catégorie, plus lourde d'enjeux donc qu'auparavant, s'avère plus restrictive que par le passé. Les déserteurs en particulier, nombreux et dont le traitement pose donc de redoutables problèmes pratiques, ne sont plus, contrairement à ce qui était le cas durant les années 1850, considérés comme réfugiés, leur expulsion est donc assimilable à une extradition⁵². Cet abandon partiel des pratiques libérales nécessite, spécialement dans le cas de la Belgique, une justification idéologique forte, à laquelle les Rolin sont particulièrement intéressés. Gustave Rolin-Jaequemyns est, de 1878 à 1884, un des hommes clés du dernier gouvernement libéral du siècle, et en tant que ministre de l'Intérieur particulièrement impliqué dans les questions relatives aux étrangers, puisque les services de la Sûreté, qui ont la haute main sur leur traitement, relèvent de son autorité. La croisade menée par Albéric Rolin peut alors se lire comme sa contribution personnelle au travail idéologique nécessaire en ce contexte et la recherche d'une légitimation internationale aux inflexions de la politique libérale belge, voire comme une manifestation de solidarité familiale.

Ce contexte n'est pas propre à la seule Belgique. La France, dès le début des années 1890, entend poursuivre partout dans le monde les anarchistes français et en obtenir l'extradition et mobilise à cette fin des moyens exceptionnels. En témoigne, parmi bien d'autres dossiers, celui concernant l'affaire François, accusé de complicité dans l'incendie du restaurant Véry. À chaque audience concernant la demande d'extradition déposée auprès des autorités britanniques est présent, en plus de l'avocat-conseil, un représentant de l'ambassade, qui en fait un rapport détaillé immédiatement télégraphié à Paris⁵³. Cette mobilisation des services diplomatiques se double d'interventions répétées auprès des autorités anglaises, tant policières que judiciaires. Ainsi en 1891, l'ambassadeur de France à Londres sollicite personnellement du chef de la police londonienne l'aide de ses services, et ces interventions répétées décident ce dernier à « charger spécialement un inspecteur, Mr Melville⁵⁴, de suivre avec un certain nombre d'agents cette affaire⁵⁵ ». Ceux-ci se montrent particulièrement efficaces et attentifs aux demandes de la représentation française. C'est l'escouade de Melville qui parvient à arrêter François, ce qui conduit l'ambassade de Londres à demander qu'il lui soit accordé une gratification exceptionnelle par la France. Il fournit également aux services français la liste des abonnés anglais au Père peinar, puis mène à bien une autre affaire, conduisant là encore à une extradition, ce qui lui vaut de se voir proposé pour la Légion d'Honneur par le représentant français à Londres⁵⁶. La très libérale Angleterre prend ainsi sa part à la lutte contre l'anarchisme européen en acceptant, de même que la Belgique⁵⁷ d'ailleurs, de rendre aux justices européennes les anarchistes accusés d'avoir participé à la préparation d'attentats, tout en persistant cependant à refuser de remettre aux autorités françaises les hommes auxquels seule une action de propagande ou l'appartenance à un cercle anarchiste peut être imputée⁵⁸.

Mais plus encore que la similarité des réactions de partie au moins des élites des pays d'Occident, ce que mettent en lumière les débats de l'Institut est le fait que, tôt, certains parmi ces élites pensent et

52 *Idem* pp. 40-45.

53 L'affaire François fait l'objet d'un volumineux dossier in AAE Contentieux 798, ici télégramme du 11/9/1892 notant la présence dans la salle d'audience du secrétaire d'ambassade et de plusieurs de ses collaborateurs.

54 Sur Melville, son rôle dans la répression du mouvement anarchiste et les formes de celle-ci on verra, Bantman Constance, *Anarchisme et anarchistes en France et en Grande-Bretagne, 1880-1914. Échanges, représentations transferts*, Thèse, Paris XIII, 2007, pp. 381-391.

55 Ambassade de France en Angleterre à cabinet du ministre des Affaires Étrangères, 15 octobre 1892, AAE Contentieux 798.

56 Ambassade à ministère des Affaires Étrangères, 1894, AAE Contentieux, 799.

57 La Belgique ainsi extradée en 1883 vers la France le dénommé Cyvoct, soupçonné d'être à l'origine de l'explosion d'une bombe dans le restaurant du théâtre Bellecour à Lyon, qui fit un mort, cf. Maitron Jean, *Le mouvement anarchiste en France. (1880-1914)*, Gallimard, Paris, 1992, première édition 1951.

58 La France envisage ainsi de demander l'extradition de Paul Reclus accusé d'appartenir à une association de malfaiteurs, mais doit y renoncer devant le refus probable des magistrats anglais signifié officieusement par l'un d'eux, cf. Ambassade de France à ministre des Affaires Étrangères, 1/11/1894, AAE 798.

souhaitent une coopération internationale dirigée contre les agents de ce qu'ils considèrent comme une entreprise de subversion visant à saper les bases d'un ordre libéral conçu comme le seul ordre social possible.

Le souvenir de 1830 ou de 1848 n'a plus guère alors de prise sur les imaginations libérales, que préoccupent au contraire la menace anarchiste, mais aussi plus largement les oppositions de gauche à l'ordre libéral qui semblent se jouer des poursuites en passant les frontières. Les membres de l'IDI anticipent en la matière sur les débats de la toute fin du siècle et la mise sur pied d'une collaboration entre les polices que consacre la conférence internationale pour la défense sociale qui prend place en 1898⁵⁹. Nous pouvons dire également qu'ils mettent à jour une doctrine qui ne correspond plus aux pratiques d'alors des états occidentaux qui, de fait, souvent remettent aux mains de qui les demande les étrangers anarchistes - le terme étant souvent fort englobant - présents sur leur territoire. L'action de l'IDI peut alors être comprise comme une codification des pratiques et non pas seulement comme l'affirmation d'une norme.

Nous sommes ramenés alors à l'intérêt pour nous de nous plonger dans les débats de l'institut. Celui constitue d'abord un bon sismographe qui permet de repérer l'évolution des préoccupations des hommes qui de fait ont à traiter - ce qui veut parfois dire à négocier entre eux - les questions juridiques liées à la pratique de l'asile, entendu par eux comme droit de l'état et non droit de l'individu. De plus ils nous rappellent que l'octroi de la protection de l'état à celui qui devient alors un réfugié n'est pas simple affaire de souveraineté intérieure, mais qu'il introduit de fait un rapport entre états, *a minima* parce qu'il suppose un jugement porté sur la politique intérieure de l'état requérant et l'administration de sa justice hétéronome à ses catégories. Cela fait de l'histoire de l'asile, qui n'est pas ici celle des réfugiés, une histoire européenne et non la juxtaposition d'histoires nationales.

Le refuge accordé aux proscrits par les états libéraux est alors d'abord la manifestation d'une solidarité avec les camarades vaincus qui sont aussi représentants d'une même classe. Devenu symbole d'une idéologie libérale qui entend protéger l'individu des pouvoirs despotiques, il est en fait soumis, dans sa pratique, aux rapports de force diplomatiques. Surtout cette pratique fait l'objet d'une réinterprétation à la fin du dix-neuvième siècle dont la fonction première est d'éviter que ne puissent en bénéficier indûment les adversaires résolus de l'ordre libéral. Cette clarification est imposée par un régime migratoire nouveau qui empêche, à partir des années 1880, d'expulser vers un pays tiers un indésirable et a, dans le droit international, une conséquence durable. La disqualification des oppositions de gauche par leur répertoire d'action, puisqu'elle ne peuvent l'être au sein des formes discursives de l'époque par les opinions défendues, est directement à l'origine de la figure juridique nouvelle du terroriste, qui émerge alors, sous le double aspect de l'anarchiste et du nationaliste périphérique, particulièrement de l'Irlandais dans le contexte du monde de langue anglaise⁶⁰. Le combat mené en usant de moyens définis comme illégitimes ne saurait permettre d'obtenir la qualité de sujet politique non plus donc que d'obtenir la protection d'un état civilisé.

Ce que révèle alors l'étude du droit international, en plus de la norme de fait que partagent ses acteurs, ce sont les contours des formations discursives qui expriment, dans la langue de la souveraineté, un système international qui passe par des accords techniques entre institutions nationales permettant en certaines circonstances la gestion commune de flux transfrontaliers et de plus en plus l'active et commune poursuite d'une classe d'opposants auxquels est durablement dénié la qualité d'acteur politique.

59 Bach Jensen Richard, « The international anti-anarchist conference of 1898 and the Origins of Interpol », *Journal of contemporary history*, vol. 16, 1981, pp. 323-347. Pour une vue sur une plus longue durée voir Deflem M., *Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

60 Jonathan Gantt - Google, *Irish Terrorism in the Atlantic Community, 1865-1922*, Palgrave-MacMillan,